

2010: en toen werd de EU een grootmacht?

Sven Biscop

Het Verdrag van Lissabon is in werking getreden in de Europese Unie. Het is nu zaak de nieuwe mogelijkheden voor buitenlands beleid optimaal in te zetten.

Een nieuwe Hoge Vertegenwoordiger

Nadat Javier Solana 10 jaar aan het hoofd stond van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de EU, is zijn opvolger nu bekend: op 1 december 2009 trad barones Catherine Ashton aan als Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid. Dat is de nieuwe titel van de functie onder het Verdrag van Lissabon, nadat de benaming 'minister van Buitenlandse Zaken' sneuvelde samen met het Grondwettelijk Verdrag. Verder bracht Lissabon echter geen wijzigingen aan, zodat barones Ashton een aanzienlijk versterkte functie opneemt in vergelijking met de bevoegdheden van Solana. Ze zal – in plaats van het roterend voorzitterschap – de Raad (d.w.z. de ministers van Buitenlandse Zaken) voorzitten wanneer die over buitenlandse zaken handelt, ze krijgt de leiding over een nieuwe Dienst voor Externe Actie die ambtenaren van Raad en Commissie en ook nationale diplomaten omvat, en ze wordt ook Ondervoorzitter van de Commissie en Commissaris bevoegd voor Externe Betrekkingen.

Het Verdrag van Lissabon biedt dus ongetwijfeld veel potentieel voor een proactiever en meer eengemaakt Europees beleid. Maar de fundamentele vraag blijft: *welk* buitenlands beleid zal Ashton namens de EU voeren?

De Europese Veiligheidsstrategie

Sinds 2003 heeft de EU in haar Europese Veiligheidsstrategie (EVS) een zogenaamde *grand strategy*, die alle instrumenten en middelen van het buitenlands beleid omvat. Maar de EVS is verre van volledig: ze zegt ons wel *hoe* we de dingen moeten doen – op een preventieve, multilaterale en holistische manier –, maar blijft veel vager over *wat* we precies moeten doen. Wat zijn de prioriteiten van het EU-buitenlands beleid? Het Verslag over de toepassing van de Europese Veiligheidsstrategie, dat de Europese Raad in december 2008 aannam, brengt helaas geen verduidelijking.

Nochtans moet de EU deze vraag dringend beantwoorden, nu het Verdrag van Lissabon eindelijk de instellingen versterkt. Ook heeft de NAVO nu een debat over een nieuwe strategie gelanceerd, waaraan een EU-bijdrage essentieel is. Bovendien riskeert de EU overschaduwd te worden door de nieuwe grootmachten (vooral BRIC: Brazilië, Rusland, India en China) die wel een expliciete strategie volgen.

De eerste regel van strategie is simpelweg: "ken u zelve." Welke waarden en belangen moet de EU verdedigen? Europa heeft een eigen sociaal model, dat democratie, de vrije markt en overheidsinterventie combineert. Dat intern sociaal contract vrijwaren, waarin de EU haar burgers veiligheid, economische welvaart, politieke vrijheid en sociaal welzijn garandeert, is de fundamentele doelstelling van de EU, zowel intern als extern, als internationale actor. De voorwaarden die daartoe vervuld moeten worden, zijn onze vitale belangen: bescherming tegen elke militaire dreiging; open handelsroutes; gegarandeerde bevoorrading met energie en grondstoffen; duurzame ontwikkeling; beheersbare migratie; handhaving van het internationaal recht; en de autonomie van onze besluitvorming.

Om die belangen te beschermen, moet de EU een macht, een *power* zijn: een strategische actor die langetermijndoelstellingen definieert, die doelbewust nastreeft en er de nodige middelen voor vrijmaakt.

Vermits de EU geen vijanden heeft, terwijl de geglobaliseerde wereld samenwerking tussen de grootmachten noodzaakt om mondiale problemen aan te pakken, is de beste manier om onze belangen te beschermen – en dus ons model en onze waarden – precies om dat model en die waarden ook in de rest van de wereld te promoten. Immers, de toegang tot veiligheid, economische welvaart, politieke vrijheid en sociaal welzijn van mensen overal ter wereld verhogen, werkt rechtstreeks in op de onderliggende oorzaken van onveiligheid en instabiliteit. De EU wil echter zeker niemand dwingen om ons model over te nemen, en zelfs anderen ertoe verlokken via conditionaliteit (d.w.z. door economische voordelen in ruil aan te bieden) volstaat niet. De EU kan anderen *overtuigen* van de voordelen van ons model, door praktische samenwerking aan te gaan rond concrete problemen, op basis van gemeenschappelijke uitdagingen en belangen. Op die manier kan de EU de andere mondiale actoren, inclusief BRIC, mee het bad in trekken en gestaag integreren in het multilaterale systeem. Zo kan de erkenning van de universaliteit van onze waarden geleidelijk en consensueel toenemen.

Naar een volwaardige *grand strategy*

Het EU-buitenlandbeleid tot dusver ligt in deze lijn, maar de praktijk heeft een aantal onbeantwoorde vragen blootgelegd. Wat wanneer er een tegenstelling lijkt te zijn tussen directe belangen en het promoten van onze waarden? Hoe omgaan met de nieuwe grootmachten, die een heel ander model hebben? Wat te doen wanneer preventie faalt en geweld gebruikt moet worden?

In een aantal prioritaire domeinen moet het antwoord op deze vragen leiden tot de definitie van onze specifieke belangen en van meer precieze doelstellingen – en zo tot resoluut beleid. Dan pas zal de EU een volledige *grand strategy* hebben:

- Het Nabuurschapsbeleid: wat is het einddoel van dit beleid ten aanzien van onze buurlanden in het oosten en rond de Middellandse Zee? Kan alleen volledige democratisering een stabiele waardengemeenschap creëren die onze belangen beschermt? Of zou democratisering zulke ophef veroorzaken dat onze belangen er onder lijden? Alleen wanneer met name in het oosten onze belangen duidelijk zijn, kan de EU een echt partnerschap met Rusland aangaan.
- Uitbreiding van de EU: hoewel succesvol tot nu toe, zou verdere uitbreiding de relaties met Rusland en de geopolitieke positie van de EU fundamenteel veranderen – en kan ze dus niet zonder een grondig strategisch debat.
- Regionale doelstellingen: terughoudendheid om het over belangen te hebben en om alle dimensies van ons beleid – van handel en ontwikkeling tot diplomatie – echt te integreren, ondermijnt ons beleid in Centraal-Azië, de Golf en Afrika. Ook andere regio's, zoals Azië, Latijns-Amerika en de Noordpool vragen een strategisch debat om te beoordelen of onze aanwezigheid versterkt moet worden.
- Mondiale en institutionele doelstellingen: de EU moet haar visie over de multilaterale instellingen aanscherpen. Hoe kan de noodzakelijke hervorming gecombineerd worden met het versterken van de impact van de EU-vertegenwoordiging? Zo'n visie moet ook leiden tot een echt strategisch gebruik van de 'strategische

partnerschappen' met BRIC, waarvan het loutere bestaan nu vaak belangrijker lijkt dan de inhoud.

De EU als mondiale veiligheidsactor

Een laatste, doch zeker niet het minst belangrijke domein waarop de EU haar strategisch denken moet verdiepen, is conflictresolutie en crisismanagement: het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB). Nu is er een 'missing link' tussen de vage ambitie in de EVS – ons "deel van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de wereld" op te nemen – en de praktijk van het GVDB.

In de eerste plaats is er zelfs geen consensus over welk type operaties de EU kan ondernemen. De meeste lidstaten ontplooiën hun troepen voor gevechtsoperaties, voor nationale of NAVO-operaties of *ad hoc*-coalities. Maar hoewel juridisch gezien ook de Petersbergtaken, zoals gedefinieerd in het EU-Verdrag, gevechtsoperaties omvatten, blijven de lidstaten politiek gezien erg verdeeld over het gebruik van geweld onder de EU-vlag. Sommige hoofdsteden zien het GVDB nog steeds uitsluitend als een kader voor minder 'geweldsintensieve' operaties.

Vervolgens moet de EU de prioritaire regio's en scenario's bepalen, in functie van haar vitale belangen: waar en waarom moet de EU troepen ontplooiën, incl. voor gevechtsoperaties indien nodig?

Omwille van de nabijheid is de periferie van de EU, de regio van het Nabuurschapsbeleid, een evidente prioriteit. Hier moet de EU niet alleen actief zijn, maar zelfs de leiding nemen in het scheppen van vrede en veiligheid. In de EVS heet het dat de oplossing van het Arabisch-Israëliësch conflict voor Europa een strategische prioriteit is. "Een onverminderde inspanning is vereist ten aanzien van de conflicten in de zuidelijke Kaukasus, de republiek Moldavië en tussen Israël en de Arabische staten," voegt het Verslag van 2008 er aan toe. De regio is dus een duidelijke prioriteit, maar veel minder duidelijk is in welke soorten situaties de EU in deze regio moet en wil optreden. Een debat is wellicht ook nodig over de vraag of de Golf en Centraal-Azië niet evenzeer deel uitmaken van deze strategisch belangrijke 'Nabuurschap'.

Na de periferie van de EU wordt Iran naar voren geschoven als duidelijke prioriteit, en de EU heeft effectief het voortouw genomen in de onderhandelingen over de nucleaire kwestie. De EVS vermeldt nog tal van andere conflicten – Kasjmier, de regio van de Grote Meren, Korea – maar het is niet duidelijk of dat ook betekent dat de EU een rol moet spelen. In de praktijk is sub-Sahara-Afrika een belangrijke regio voor het GVDB, maar zonder dat er een klare strategie lijkt achter te zitten. Zo kwam de EU op verzoek van de VN tweemaal militair tussenbeide in Congo, in 2003 en 2006 – waarom werd dan een derde verzoek, in 2008, geweigerd? Dit voorbeeld toont aan dat het zonder strategie zeer moeilijk is het succes van een operatie te meten. De operatie in Tsjaad (2008-2009) bijvoorbeeld, is tactisch en operationeel bekeken zeer goed verlopen – maar tot welk strategisch doel heeft ze bijgedragen en welke duurzame resultaten heeft ze bereikt? Andere mondiale spelers worden steeds actiever in Afrika, maar zijn veel minder bereid om bij te dragen aan crisismanagement – wat zijn de prioriteiten van de EU?

Het veiligstellen van de communicatielijnen en handelsroutes tussen de EU en de rest van de wereld is een duidelijker prioriteit. Operatie Atalanta tegen piraterij voor de kust van Somalië is hiervan een goed voorbeeld. Voor de eerste keer onderneemt de EU een militaire operatie die zeer duidelijk over belangen gaat, namelijk de bescherming van onze scheepvaart, en dat in nauwe samenwerking met de marines van andere grootmachten. Dit soort operaties zal in de toekomst nog aan belang winnen.

Ten slotte moet ook het collectieve veiligheidssysteem van de VN een prioriteit zijn voor het GVDB. Met twee permanente leden van de Veiligheidsraad onder haar lidstaten, en met een EVS die zeer sterk de nadruk legt op 'effectief multilateralisme', heeft de EU geen andere keuze wil ze geloofwaardig blijven. Belangrijk is dat collectieve veiligheid alleen werkt en als legitiem ervaren wordt als eenieders veiligheidsproblemen aangepakt worden – teveel selectiviteit ondermijnt het systeem. Hoewel de EU uiteraard niet altijd een leidende rol kan spelen, moet ze haar deel van de verantwoordelijkheid voor mondiale vrede en veiligheid opnemen. Dat vergt enerzijds een actieve rol in de Veiligheidsraad, anderzijds het bijdragen van troepen aan VN-operaties, of het uitvoeren onder eigen commando van door de VN gemandateerde operaties.

Ook hier moet de EU prioriteiten stellen. Wellicht moet de EU minstens wanneer het mechanisme van 'Verantwoordelijkheid tot Bescherming' (*Responsibility to Protect*) geactiveerd wordt, een bijdrage leveren. Dit mechanisme, aanvaard door de Algemene Vergadering van de VN in 2005, stelt dat wanneer een staat zijn eigen inwoners niet kan of wil beschermen tegen, of zelf de dader is van genocide, etnische zuivering, oorlogsmisdaden of misdaden tegen de menselijkheid, de internationale gemeenschap de plicht heeft om die bevolking te beschermen. Aan de Veiligheidsraad om de nodige maatregelen te nemen, incl. het gebruik van geweld indien nodig als ultiem middel.

Dit alles vergt natuurlijk militaire capaciteiten. De EU moet daarom ook beslissen hoeveel troepen ze ter beschikking wil hebben om in functie van deze prioriteiten in te zetten. Vandaag is het GVDB nog steeds gebaseerd op de oorspronkelijke doelstelling van Helsinki in 1999 om 60.000 troepen te kunnen uitzenden binnen 60 dagen en gedurende een jaar – maar die doelstelling is volledig overschaduwd door de veel beperktere *Battle Groups*. Wanneer alle Europese troepen ontplooid voor EU, NAVO, VN, nationale en andere operaties geteld worden, zendt Europa vandaag zo'n 80.000 man uit, maar de EU kan er evident niet 60.000 meer mobiliseren voor EU-operaties – nochtans de doelstelling van Helsinki. Anderzijds hebben de 27 lidstaten samen bijna twee miljoen mannen en vrouwen in uniform – daarover bestaat vandaag geen gemeenschappelijke visie.

Besluit

Het volstaat niet om een strategie te hebben – ze moet ook toegepast worden. Dat vergt een institutionele vertaling. Nu het Verdrag van Lissabon in werking getreden is, moet de nieuwe Hoge Vertegenwoordiger formeel belast worden met de uitvoering en ontwikkeling van de Europese strategie, bijgestaan door de Dienst voor Externe Actie.

Een *grand strategy* die de waarden waarop ons eigen model steunt, vertaalt in een proactief en positief buitenlands beleid, gericht op concrete doelstellingen: op die basis kan de EU, met sterke politieke leiders, een wereldmacht worden.

Prof. dr. S. Biscop is directeur van het Programma Veiligheid & *Global Governance* aan Egmont – Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen in Brussel, en gasthoogleraar aan het Europacollege in Brugge en aan de Universiteit Gent. Voor Egmont coördineerde hij een internationale werkgroep die een 'Call for an EU Grand Strategy' produceerde (www.egmontinstitute.be/paperegm/ep33.pdf).